

VERSION PRELIMINAR
SUSCEPTIBLE DE CORRECCION
UNA VEZ CONFRONTADO
CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACIONES

AUTONOMÍA SINDICAL

Artículo 1º – Incorpórase como anteúltimo y último párrafos del artículo 24 de la ley 23.551 el siguiente texto:

“Sin perjuicio del control de legalidad que realiza la autoridad administrativa del trabajo, las modificaciones de los estatutos tendrán vigencia en la vida interna de las asociaciones sindicales desde su aprobación por el órgano deliberativo.

Las asociaciones sindicales acreditarán sus autoridades y sus facultades legales mediante certificaciones notariales o constancias emitidas por la autoridad administrativa del trabajo en forma indistinta, debiendo las mismas dar cuenta de su designación o elección conforme a los procedimientos legales y estatutarios de la entidad y la duración de sus mandatos. Los organismos públicos o privados y las entidades financieras no podrán exigir otras certificaciones o constancias”.

Artículo 2º - Modificar el segundo y tercer párrafos del artículo 38 de la ley 23.551, los que quedarán redactados de la siguiente forma:

“Para que la obligación indicada sea exigible al empleador, deberá mediar resolución de la Asamblea o Congreso fijando el monto de los mismos. La asociación sindical deberá remitir al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación copia del acta del órgano deliberativo para que este se pronuncie dentro del plazo de treinta (30) días corridos de recibida la misma. Si así no lo hiciere, se tendrá por tácitamente operativa la retención.

Ejecutado el procedimiento especificado en el párrafo precedente y transcurrido el plazo allí previsto, la asociación sindical deberá notificar a los empleadores lo resuelto por el órgano deliberativo mediante la remisión de copia auténtica de la parte pertinente del acta que aprueba la cuota de afiliación u otros aportes y la indicación de la cuenta bancaria correspondiente en la que deban ingresarse los fondos, para que estos actúen como agentes de retención a partir del próximo pago de haberes. El incumplimiento de la obligación de actuar como agente de retención, o -en su caso- de efectuar en tiempo y forma el depósito de lo retenido, tornará al empleador en deudor directo. La mora en tal caso se producirá de pleno derecho.”

Artículo 3º - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**LOVERA
Daniel
Anibal**
Firmado digitalmente por
LOVERA Daniel
Anibal
Fecha: 2021.08.05
17:54:10 -03'00'

PAIS Juan Mario
Firmado digitalmente por PAIS
Juan Mario
Fecha: 2021.08.05 14:52:18 -03'00'
Juan Mario Pais
Senador de la Nación

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

La doctrina ha definido la autonomía sindical como una necesaria derivación del principio general de la libertad sindical en el plano de las relaciones colectivas del trabajo. Se trata pues del derecho fundamental de las asociaciones sindicales a regirse en forma independiente de toda injerencia patronal o estatal, conforme se deriva de lo establecido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional que garantiza la *“organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial”*.

Este derecho, que algunos autores denominan de “autarquía sindical”, comprende la facultad del sindicato de organizarse y administrarse sin interferencias, designando sus representantes, y recurriendo a todos los medios lícitos para alcanzar sus fines y objetivos: defender los intereses de los trabajadores y remover todos los obstáculos que dificulten su plena realización, tal como lo reconoce expresamente la Constitución Nacional y la Ley N° 23.551 (artículos 1, 2 y 3).

La historia explica mejor que nadie estos derechos y facultades, que diferencian claramente a los sindicatos de las demás asociaciones que los individuos puedan constituir, puesto que los mismos son el resultado y la consecuencia de las luchas obreras de los albores del sistema capitalista, que derivaron en esa especie de pacto o contrato social del capital y el trabajo, que le ha permitido a dicho sistema subsistir hasta el presente y canalizar los conflictos y tensiones naturales del sistema.

Pero esa misma historia nos enseña que esos derechos han estado y están en permanente tensión y muchas veces son amenazados por parte de aquellos sectores sociales o grupos de intereses que nunca se resignaron a perder privilegios y prebendas, pero como la evolución de la conciencia social de la humanidad constituye un obstáculo para avanzar abiertamente contra ellos, muchas veces recurren a métodos más sutiles que sólo buscan encorsetar la acción sindical y hacerla inofensiva, generalmente mediante “reglamentaciones” que desnaturalizan esos derechos, o por la inoperancia de las estructuras burocráticas administrativas del Estado que deberían garantizar la libertad y autonomía sindical.

Es verdad que la libertad y la autonomía sindical son derechos con jerarquía constitucional (artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional), consagrados también en innumerables tratados internacionales y en diversos Convenios de la O.I.T. ratificados por la República Argentina, como el N° 87, el cual tiene jerarquía suprallegal, pero no es menos cierto que la experiencia demuestra que en la realidad

nos encontramos con distorsiones que los desnaturalizan y que no debemos aceptar, puesto que como enseña la doctrina *“La libertad sindical es un derecho humano fundamental y por ende, su titularidad pertenece a todo trabajador y trabajadora, sin distinciones, tal como lo declara el artículo 2 del Convenio N° 87 de la OIT. La libertad sindical no es concebible sin autonomía sindical, y tiene como objetivo la emancipación y realización de la persona que trabaja.”*¹

Es por ello que considero pertinente promover la presente iniciativa legislativa, que no persigue modificar lo relacionado al denominado “modelo sindical argentino” regulado por la ley 23.551, por cuanto cualquier modificación del mismo sin dudas debe ser la resultante de un gran debate nacional con participación de los actores del mundo del trabajo y de toda la sociedad, a resultas de la trascendencia del tema.

Sin perjuicio de ello, esta iniciativa, propende introducir algunas modificaciones para garantizar la manda constitucional, facilitando el más ágil y libre funcionamiento de las asociaciones sindicales a fin de fortalecer su autonomía en relación con la intervención del Estado, que aún en un marco de una correcta actuación, muchas veces dificultan u obstaculizan el normal desenvolvimiento institucional de los sindicatos.

Como lo enseña la doctrina, cuando se habla de autonomía sindical, necesariamente tenemos que analizar el rol que debe cumplir el estado frente a las asociaciones sindicales, y en el mundo existen dos modelos muy diferentes: uno, que suele ser definido como “abstencionista”, en el que se limita al máximo la posible intervención del estado en la vida interna gremial, reduciendo a su mínima expresión las atribuciones y facultades estatales; y el otro, que se suele denominar “intervencionista”, en el que el estado tiene una gran injerencia en el mundo sindical.

Cabe entonces preguntarse ¿cuál es el modelo argentino?, y a mi criterio entiendo que se encuentra a mitad de camino de los extremos señalados en el párrafo precedente, puesto que en la práctica y muchas veces con más injerencia que la que emerge de la propia ley 23.551, la autoridad administrativa del trabajo nacional tiene un rol preponderante, puesto que es el que aprueba los estatutos sindicales y sus modificaciones, otorga la inscripción y la personería gremial, resuelve encuadramientos sindicales, autoriza las cuotas sindicales y aportes de los trabajadores, controla los procesos electorales, controla el desenvolvimiento patrimonial de los gremios y determina la contabilidad y registros que deben llevar los sindicatos, en caso de conflictos aplica la conciliación obligatoria, interviene en la negociación colectiva y le otorga fuerza erga omnes los convenios colectivos de trabajo a través de la homologación, etc.

Es en este marco, precisamente, en el que nos proponemos dar certeza sobre las facultades con que cuenta la autoridad de aplicación, y por otro lado propiciar un mayor grado de agilidad y autonomía sindical en aspectos que hacen a la vida institucional misma de los sindicatos, como es la certificación de mandatos de las autoridades electas, las modificaciones de estatutos y

¹ Barretto Ghione, Hugo “La libertad sindical revisitada: La autonomía como clave emancipadora.”

fundamentalmente la determinación de las cotizaciones sindicales, puesto que claramente afirmamos que en la práctica se generan graves inconvenientes y no pocos perjuicios a los sindicatos en habituales casos de demora en el otorgamiento de certificaciones de mandatos, que son exigidas por autoridades locales y asociaciones financieras que paralizan el quehacer sindical y los afectan patrimonialmente, así como también en los casos en que se modifican los estatutos o en supuestos en los que se modifica o determina el monto (porcentaje) de las cuotas sindicales, y como hemos podido ser testigos los vericuetos burocráticos, plazos para emitir dictámenes y la sucesiva intervención de diferentes jerarquías, no se compeadece con las necesidades administrativas y funcionales de las asociaciones sindicales, llegándose al extremo que por efecto de las vicisitudes políticas inclusive se desjerarquizó funcionalmente a la autoridad de aplicación transformándola en una Secretaría de Gobierno y se le disminuyó en moneda constante los recursos para el desempeño de sus altas funciones.

En este sentido, en primer lugar vamos a mencionar la “certificación de autoridades” que actualmente emite el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en muchos casos se ha transformado en una auténtico “*vía crucis*” para los sindicatos, pues **pese a que no existe norma legal alguna que imponga la obligación de los sindicatos de acreditar sus autoridades mediante esta “certificación”**, otorgada por la autoridad administrativa de trabajo se ha hecho cultura que tanto las autoridades públicas nacionales, provinciales o locales y las entidades financieras las exijan para cualquier trámite importante.

Las demoras, algunas veces muy prolongadas en emitir esta certificación son históricas, generándoles a las asociaciones sindicales enormes perjuicios si, por ejemplo, la entidad bancaria le exige su inmediata presentación ante un cambio de autoridades y de firmas para la disposición patrimonial de los fondos que la entidad tuviere depositados y disponibles.

Para superar definitivamente esta grave situación que en la práctica implica una suerte de “*capitis diminutio*” en relación con otras asociaciones reguladas por el Estado, es que se propone modificar incorporando dos párrafos al art. 24 de la Ley Nº 23.551, en los que se aclara que los sindicatos podrán acreditar quiénes son sus autoridades y sus facultades legales, mediante una simple certificación notarial o en forma indistinta con una constancia emitida por la autoridad administrativa del trabajo, prohibiéndose que se les requiera otras certificaciones o constancias, equiparando a los sindicatos con las asociaciones y sociedades civiles y comerciales, y se evita la certificación de autoridades que hoy emite el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, que tantos problemas y dificultades ha creado, y que naturalmente llega con gran demora, en especial en las asociaciones sindicales de primer grado del interior del país.

También se propone que, sin perjuicio del control de legalidad que pueda hacer la autoridad administrativa laboral, las modificaciones en los estatutos, aprobadas por el órgano deliberativo sindical, tengan inmediata vigencia en la vida interna del gremio, evitándose que las habituales y grandes demoras en

“aprobarlas” desnaturalicen la decisión de la asociación sindical y con ello afecte gravemente la autonomía sindical.

A su vez, la modificación propuesta al art. 38 apunta a regular más estrictamente la facultad ministerial del control de legalidad de la cuota sindical aprobada mediante asamblea o congreso, puesto que si bien la norma actual dice que el ministerio tiene treinta (30) días para expedirse o, en caso contrario se considera “tácitamente” aprobada la retención de la cuota sindical, la práctica demuestra que la mayoría de los empleadores requieren la presentación del acto administrativo dictado por la autoridad de aplicación, resultando casi imposible explicarles lo de la aprobación “tácita”, por cuanto los empleadores exigen una disposición de la autoridad administrativa del trabajo. Con la modificación proyectada se resguarda el control de legalidad que pueda ejercer la autoridad de aplicación, pero en lo esencial se determina la forma en que se notifica y se torna obligatoria para los empleadores la actuación como “agentes de retención”, eliminando explícitamente la exigencia que tal obligación se establezca por un acto administrativo y recién luego de notificado el mismo se torne operativa la obligación de retener y depositar con destino a la entidad sindical los fondos aportados por los afiliados.

Si bien la libertad sindical se encuentra reconocida a nivel constitucional, los supuestos contemplados en el presente proyecto de ley, dan cuenta de que producto de exigencias desmedidas y hasta del uso y costumbre se ha generalizado una grave afectación de la autonomía sindical en temas esenciales que hacen a la vida interna de las mismas, lo cual es incompatible con lo establecido por los artículos 2 y 3 del Convenio OIT N° 87, que establecen:

“Artículo 2º -Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 3º: 1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.”

Por todo lo expuesto, y en la inteligencia de que la modificación propuesta se enmarca en lo establecido por normas de jerarquía constitucional y supra legal, es que solicito a mis pares el acompañamiento a la presente iniciativa.

LOVERA
Daniel Anibal

Firmado digitalmente por
LOVERA Daniel Anibal
Fecha: 2021.08.05 17:55:02
-03'00'

Juan Mario Pais
Senador de la Nación